**Deutscher Bundestag** **Drucksache 17/5895**

**17. Wahlperiode** 24. 05. 2011

# Gesetzentwurf

**der Fraktion der SPD**

## Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

### A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat für Recht erkannt, dass es Sinn und Zweck einer demokratischen Wahl widerspricht, wenn die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung in der Mandatsverteilung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet. § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes ermöglichen es, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann (sog. negatives Stimmgewicht). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat durch Urteil vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 – BVerfGE 121, 266 – das sog. negative Stimmgewicht für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, eine verfassungsgemäße Regelung spätestens bis zum 30. Juni 2011 herbeizuführen. Zugleich hat das Gericht auf „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung“ hingewiesen (BVerfGE 121, 266, 316).

Weiterhin wird die durch das Zweitstimmenergebnis zu bestimmende Sitzverteilung immer stärker durch Überhangmandate verfälscht, die – zumindest in dem jetzt erreichten Umfang – verfassungswidrig sind (Urteil des BVerfG vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 –, BVerfGE 95, 335, 365 f.). Überhangmandate bergen auch die Gefahr in sich, eine Regierungsmehrheit zu ermöglichen, die sich nicht auf eine Mehrheit der Zweitstimmen stützen kann. Außerdem kann das nach der Entscheidung des BVerfG vom 26. Februar 1998 – 2 BvC 28/96 –, BVerfGE 97, 317, 328 – erfolgende ersatzlose Ausscheiden jedes direkt gewählten Abgeordneten aus einem „Überhangland“ zu einem Mehrheitswechsel während der Wahlperiode und sogar zu einem Rückwechsel führen, was das politische System erheblich erschüttern würde.

### B. Lösung

Der Entwurf sieht vor, künftig die Zahl der Abgeordneten – falls erforderlich – so weit anzupassen, dass Überhangmandate im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig ausgeglichen werden. Mit der Gesetzesänderung entfällt zugleich – bis auf seltene und unvermeidliche Ausnahmefälle – das sog. negative Stimmgewicht.

Einer unerwünschten Vermehrung der Sitzzahl lässt sich entgegenwirken, indem der Anteil der Direktmandate an der Gesamtsitzzahl verringert wird. Dadurch lassen sich Überhang- und ihnen folgend Ausgleichsmandate weitgehend vermeiden. Wegen der dazu erforderlichen Vergrößerung der Wahl-

kreise soll eine entsprechende Gesetzesänderung nach den Erfahrungen mit der nächsten Bundestagswahl erfolgen.

Darüber hinaus regelt der Entwurf den Fall der sog. Berliner Zweitstimmen.

Mit der neuen Systematik des Ersten Abschnittes und vor allem der Trennung des Normalfalls von den sehr seltenen Sonderfällen wird die Sitzzuteilung normenklar und verständlich geregelt.

## C. Alternativen

Keine.

## D. Kosten

Die Erhöhung der Abgeordnetenzahl, um Überhangmandate im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig auszugleichen, kann ggf. Mehrkosten verursachen.

# Entwurf eines Neunzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1
## Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2687), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
   a) Der Erste Abschnitt wird wie folgt gefasst:

      „Erster Abschnitt

      Wahlsystem (§§ 1 bis 7)

      § 1 Zusammensetzung des Deutschen Bundestages und Wahlrechtsgrundsätze

      § 2 Stimmen

      § 3 Wahl in den Wahlkreisen

      § 4 Wahl nach Landeslisten

      § 5 Sonderfälle

      § 6 Gliederung des Wahlgebietes

      § 7 Wahlkreiskommission und Wahlkreiseinteilung“.

   b) Die Angabe zu § 29 wird wie folgt gefasst:

      „§ 29 (aufgehoben)“.

2. Die bisherigen §§ 2 und 3 werden die §§ 6 und 7.
3. Der bisherige § 4 wird § 2.
4. § 4 wird wie folgt gefasst:

   „§ 4
   Wahl nach Landeslisten

   (1) Bei der Verteilung der übrigen Sitze werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben oder in mindestens drei Wahlkreisen erfolgreich waren. Das gilt nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

   (2) Zwischen den Parteien werden alle Sitze im Verhältnis der gültigen Zweitstimmen verteilt, die sie im Bundesgebiet erzielt haben (Oberverteilung). Dazu wird die Gesamtzahl dieser Zweitstimmen durch die Gesamtsitzzahl 598 geteilt. Der so ermittelte Zuteilungsdivisor (Bundesdivisor) ist auf die Bundesergebnisse der einzelnen Parteien anzuwenden. Bei der Anwendung werden Zahlenbruchteile unter 0,5 abgerundet, über 0,5 aufgerundet. Zahlenbruchteile, die gleich 0,5 sind, werden so aufgerundet oder abgerundet, dass die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze eingehalten wird; ergeben sich dabei mehrere mögliche Sitzzuteilungen, so entscheidet das vom Bundeswahlleiter zu ziehende Los. Wenn bei der Anwendung des Zuteilungsdivisors die Sitzzahl 598 unter- oder überschritten wird, ist er entsprechend herab- oder heraufzusetzen.

   (3) Innerhalb einer jeden Partei werden die ihr nach Absatz 2 zustehenden Sitze auf die einzelnen Landeslisten der Partei im Verhältnis der auf diese entfallenden gültigen Zweitstimmen verteilt (Unterverteilung). Jede Landesliste erhält dabei so viele Sitze, wie sich nach der Teilung ihrer Zweitstimmen durch einen Zuteilungsdivisor (Parteidivisor) ergibt. Er ergibt sich für jede Partei aus dem Quotienten ihres durch ihre Gesamtsitzzahl nach Absatz 2 geteilten Zweitstimmenergebnisses im Bundesgebiet. Für die Berechnung gilt Absatz 2 Satz 4 bis 6 entsprechend. Die in den Wahlkreisen des Landes von der Partei erworbenen Sitze werden von der Sitzzahl nach Satz 2 abgezogen.

   (4) Übersteigt die Zahl der Direktmandate die einer Partei nach dieser Rechnung zustehenden Sitze (Überhang), wird eine neue Oberverteilung vorgenommen. Dabei wird die Gesamtsitzzahl nach Absatz 2 Satz 2 solange erhöht, bis jede Partei mindestens so viele Sitze erreicht wie bei der ursprünglichen Oberverteilung zuzüglich ihrer Überhänge. Bei der erneuten Unterverteilung erhält jede Landesliste mindestens so viele Sitze, wie die Partei in diesem Land Direktmandate errungen hat.

   (5) Die Sitze werden in der Reihenfolge der Liste besetzt; erfolgreiche Wahlkreisbewerber bleiben dabei unberücksichtigt. Entfallen auf die Liste mehr Sitze, als Bewerber benannt sind, bleiben diese Sitze unbesetzt.“

5. Der bisherige § 5 wird § 3.
6. § 5 wird wie folgt gefasst:

   „§ 5
   Sonderfälle

   (1) Für die Berechnung nach § 4 Absatz 2 werden die Zweitstimmen von Wählern nicht berücksichtigt, die ihre Erststimme

   1. einem erfolgreichen Wahlkreisbewerber im Sinne des § 20 Absatz 3 oder
   2. einem erfolgreichen Wahlkreisbewerber gegeben haben, für dessen Partei in dem Land keine Landesliste zugelassen ist oder dessen Partei die Voraussetzungen des § 4 Absatz 1 nicht erfüllt.

   (2) Die Zahl der erfolgreichen Wahlkreisbewerber gemäß Absatz 1 wird von der Gesamtsitzzahl (§ 4 Absatz 2 Satz 2) abgezogen.

   (3) Erhält eine Partei mehr als die Hälfte der zu berücksichtigenden Zweitstimmen, ohne nach der Berechnung gemäß § 4 Absatz 2 bis 4 die absolute Mehrheit der Sitze zu erzielen, wird ihr zusätzlich so viel an Sitzen zugeteilt, bis sie die absolute Mehrheit der Sitze erreicht.“

7. Die bisherigen §§ 6 und 7 werden aufgehoben.

8. In dem neuen § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 wird die Angabe „§ 6 Abs. 2 Satz 2 bis 7“ durch die Angabe „§ 4 Absatz 3 Satz 1 bis 4“ ersetzt.

9. § 24 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 3 werden die Wörter „ist jede Änderung ausgeschlossen“ durch die Wörter „tritt an die Stelle eines Wahlkreisbewerbers, der gestorben ist oder die Wählbarkeit verloren hat, der Kandidat aus der Landesliste seiner Partei, der als erster in der Listenreihenfolge sich nicht in einem Wahlkreis bewirbt“ ersetzt.

   b) Nach Satz 3 wird folgender Satz 4 angefügt:

      „Ist ein solcher nicht verfügbar, entfällt der Kreiswahlvorschlag ersatzlos.“

10. § 29 wird aufgehoben.

11. § 43 wird wie folgt geändert:

    a) In Absatz 1 Satz 1 werden Nummer 2 aufgehoben, die Nummerierung gestrichen und das Komma nach dem Wort „ist“ durch einen Punkt ersetzt.

    b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

       „(2) Die Nachwahl soll spätestens drei Wochen nach dem Tag der Hauptwahl stattfinden. Den Tag der Nachwahl bestimmt der Landeswahlleiter.“

12. In § 48 Absatz 1 wird Satz 2 aufgehoben.

## Artikel 2
## Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Es findet erstmals Anwendung auf die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag.

Berlin, den 24. Mai 2011

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**

# Begründung

## A. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht hat für Recht erkannt, dass es Sinn und Zweck einer demokratischen Wahl widerspricht, wenn die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung in der Mandatsverteilung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfaltet. § 7 Absatz 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Absatz 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes ermöglichen es, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann (sog. negatives Stimmgewicht). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat durch Urteil vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07 – BVerfGE 121, 266 – das sog. negative Stimmgewicht für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, eine verfassungsgemäße Regelung spätestens bis zum 30. Juni 2011 herbeizuführen. Zugleich hat das Gericht auf „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung“ hingewiesen (BVerfGE 121, 266, 316).

Weiterhin wird die durch das Zweitstimmenergebnis zu bestimmende Sitzverteilung immer stärker durch Überhangmandate verfälscht, die – zumindest in dem jetzt erreichten Umfang – verfassungswidrig sind. (Urteil des BVerfG vom 10. April 1997 – 2 BvF 1/95 – BVerfGE 95, 335, 365 f.). Sie sind Resultat „doppelter Stimmgewichte“. Überhangmandate bergen auch die Gefahr in sich, eine Regierungsmehrheit zu ermöglichen, die sich nicht auf eine Mehrheit der Zweitstimmen stützen kann.

Der Entwurf sieht vor, künftig die Zahl der Abgeordneten falls erforderlich soweit anzupassen, dass Überhangmandate im Verhältnis der Parteien zueinander vollständig ausgeglichen werden. Die beanstandete Wirkung des negativen Stimmgewichts, nämlich einer Partei durch Stimmabgabe für sie im Verhältnis zu anderen Parteien zu schaden, wird durch die Ausgleichsmandate zurückgedrängt auf unvermeidliche Randeffekte der mathematischen Rundung. Der hauptsächliche Fall einer im Voraus berechenbaren Nutzung des negativen Stimmgewichts wird ausgeschlossen, indem es beim Wegfall eines Wahlkreisbewerbers keiner Nachwahl mehr bedarf.

Der unerwünschten Vermehrung der Sitzzahl lässt sich entgegenwirken, indem der Anteil der Direktmandate an der Gesamtsitzzahl verringert wird. Dadurch lassen sich Überhang- und ihnen folgend Ausgleichsmandate weitgehend vermeiden. Wegen der dazu erforderlichen Vergrößerung der Wahlkreise soll eine entsprechende Gesetzesänderung nach den Erfahrungen mit der nächsten Bundestagswahl erfolgen.

Darüber hinaus regelt der Entwurf den Fall der sog. Berliner Zweitstimmen.

Um die Verständlichkeit des Gesetzes zu verbessern, werden die Paragraphenfolge und Einteilung im ersten Abschnitt geändert.

## B. Einzelbegründung

### Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

**Zu Nummer 1** (Inhaltsübersicht)

Redaktionelle Folgeänderungen.

**Zu Nummer 2** (§§ 2 und 3)

Folgeänderung zu den Nummern 3 und 5.

**Zu Nummer 3** (§ 2)

Rechtssystematisch bietet es sich an, die Vorschrift über die Stimmen nach der grundlegenden Regelung des § 1 zu platzieren.

**Zu Nummer 4** (§ 4)

**Zu Absatz 1**

Die Vorschrift entspricht bis auf sprachliche Änderungen dem bisherigen § 6 Absatz 6.

**Zu Absatz 2**

Die Vorschrift entspricht bis auf sprachliche Änderungen dem bisherigen § 6 Absatz 2 Satz 2 bis 5.

**Zu Absatz 3**

Die Vorschrift regelt – vorbehaltlich des Absatzes 4 – die Verteilung der Mandate innerhalb einer Partei.

**Zu Absatz 4**

Die Vorschrift stellt sicher, dass jede Partei mindestens so viele Sitze erhält wie es nach dem Zweitstimmenergebnis, zuzüglich eines zunächst errechneten Überhangs, erforderlich ist. Dazu wird die Gesamtsitzzahl so weit erhöht, dass die Partei mit dem im Verhältnis zu ihrem Zweitstimmenaufkommen höchsten Überhang bei der neuen Oberverteilung so viele Sitze erhält, wie sie mit den Überhängen erzielt hat.

Durch die verhältnismäßige Erhöhung der Sitzzahl für die erneute Oberverteilung entstehen Ausgleichsmandate für die anderen Parteien. Diese erhalten automatisch so viele Sitze, dass zunächst ein etwaiger Überhang abgedeckt wird. Darüber hinaus anfallende Sitze verteilen sich verhältnismäßig auf die Landeslisten der jeweiligen Partei.

Ebenso wie schon bei den Überhangmandaten nach geltendem Recht tritt ggf. keine vollständige Verhältnismäßigkeit zwischen den Landeslisten der jeweiligen Partei ein. Das Ungleichgewicht wird aber verringert und bei der Oberverteilung zwischen den Parteien vollständig beseitigt.

Im Übrigen wird verwiesen auf die schriftliche Stellungnahme des Sachverständigen Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 4. Mai 2009 (Ausschussdrucksache 16(4)592 A, S. 4).

**Zu Absatz 5**

Die Vorschrift entspricht bis auf sprachliche Änderungen dem bisherigen § 6 Absatz 4 Satz 2 bis 4.

**Zu Nummer 5** (§ 3)

Rechtssystematisch bietet es sich an, die Vorschrift über die Wahl in den Wahlkreisen nach der Vorschrift über die Stimmen in § 2 zu platzieren.

**Zu Nummer 6** (§ 5)

§ 5 regelt jetzt in einer eigenen Vorschrift die Sonderfälle, die bisher in § 6 Absatz 1 bis 3 enthalten sind und dessen Lesbarkeit beeinträchtigen.

**Zu Absatz 1**

Die Vorschrift lehnt sich an den bisherigen § 6 Absatz 1 Satz 2 an. Sie regelt darüber hinaus in Nummer 2 Alternative 2 den Fall der sog. Berliner Zweitstimmen. Danach werden künftig auch Zweitstimmen von Wählern nicht berücksichtigt, die einen erfolgreich Parteibewerber gewählt haben, für dessen Partei zwar in dem Land eine Landesliste zugelassen ist, aber die Voraussetzungen des § 4 Absatz 1 nicht erfüllt.

**Zu Absatz 2**

Die Vorschrift lehnt sich an den bisherigen § 6 Absatz 1 Satz 3 an.

**Zu Absatz 3**

Die Vorschrift lehnt sich an den bisherigen § 6 Absatz 3 an.

**Zu Nummer 7**

Folgeänderung.

**Zu Nummer 8** (§ 7 – neu)

Folgeänderung.

**Zu Nummer 9** (§ 24)

Mit der Änderung tritt automatisch an die Stelle eines wegfallenden Wahlkreisbewerbers der erste Landeslistenkandidat, der sich nicht in einem Wahlkreis bewirbt. Fehlt ein solcher, entfällt der Kreiswahlvorschlag. Damit wird die Nachwahl (§ 43) auf ihren unvermeidlichen Umfang beschränkt und der hauptsächliche Fall einer im Voraus berechenbaren Nutzung des negativen Stimmgewichts vermieden.

**Zu Nummer 10** (§ 29)

Folgeänderung zu Nummer 7.

**Zu Nummer 11** (§ 43)

Folgeänderung zu Nummer 9.

**Zu Nummer 12** (§ 48)

Folgeänderung.

### Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333